

LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

Marcelo PÁRAMO FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Antecedentes a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.* II. *Exposición de motivos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.* III. *Ley de la Comisión Reguladora de Energía.* IV *Conclusión.*

I. ANTECEDENTES A LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

La creación de la Comisión Reguladora de Energía, órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, tiene como principales antecedentes las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992 y a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1995. Estas reformas plantean importantes modificaciones al marco jurídico de los sectores de energía eléctrica y gas natural.

El espíritu de las reformas es el de permitir al sector privado que construya, opere y tenga en propiedad plantas de generación de energía eléctrica y sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas, actividades que previamente estaban reservadas exclusivamente a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad.

La participación de la iniciativa privada en estas áreas requirió la creación de instituciones gubernamentales que realizaran funciones de regulación energética. De tal manera, el Congreso de la Unión aprobó en octubre de 1995 la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

1. *Reformas al marco jurídico en materia de electricidad*

Como primer antecedente a la creación de la Comisión Reguladora de Energía, el 23 de diciembre de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Las reformas al marco jurídico en materia de electricidad incluyeron principalmente la participación de la inversión privada, previo permiso, en la generación de electricidad bajo las modalidades de productor externo (autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente y pequeña producción), así como en la importación y exportación de energía eléctrica. La reforma también incluyó la posibilidad del uso de la red de transmisión propiedad de la Comisión Federal de Electricidad por parte de permisionarios.

El decreto de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el transitorio tercero, dispone que, para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondrá de la constitución de una Comisión Reguladora de Energía, como órgano desconcentrado de la citada dependencia, con facultades específicas para resolver las distintas cuestiones que origine la aplicación de dicha Ley.

El mencionado transitorio tercero del decreto de reformas es el primer antecedente para la creación de la Comisión. En cumplimiento a tal disposición del Congreso de la Unión, el presidente de la República expidió el decreto que crea a la Comisión Reguladora de Energía.

2. Decreto de Creación de la Comisión Reguladora de Energía

La Comisión Reguladora de Energía fue creada mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 1993, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994.

Por virtud de este decreto de creación, la Comisión Reguladora de Energía se constituyó como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, adscrito directamente al titular de dicha dependencia, encargado de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica.

A manera de ejemplo, las siguientes son algunas de las atribuciones que le otorgaba el decreto de creación a la Comisión Reguladora de Energía:

- Realizar las actividades que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal le señalara en materia de regulación de energía eléctrica;

- Opinar sobre los criterios y lineamientos de los programas y acciones del gobierno federal en materia de regulación de energía;
- Actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de energía eléctrica;
- Opinar sobre el otorgamiento de permisos de generación, importación y exportación de energía eléctrica;
- Conocer y atender, para fines de conciliación y arbitraje, las quejas y reclamaciones de los usuarios del servicio público de energía eléctrica.

El decreto de creación otorgaba a la Comisión Reguladora de Energía, facultades para actuar, exclusivamente, como órgano de consulta de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de energía eléctrica, sin tener facultades resolutorias ni atribuciones regulatorias propias.

3. Reformas al marco jurídico en materia de gas natural

El 11 de mayo de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo define como industria petrolera todas aquellas actividades que están reservadas de manera exclusiva al Estado.

Antes de la reforma de 1995 dicha ley reglamentaria, en su artículo 3º, incluía dentro de la definición de industria petrolera a las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, con la salvedad de que establecía el reglamento a la citada ley, en la que la distribución de gas por red de tuberías dentro de poblaciones podía ser efectuada directamente por Petróleos Mexicanos o mediante contratistas. De tal manera, empresas del sector privado podían llevar a cabo actividades de distribución de gas por medio de red de tuberías, celebrando para tal efecto un contrato con Petróleos Mexicanos.

A partir de la reforma de 1995, las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas quedaron fuera de la industria petrolera, por lo que los sectores social y privado podrán llevar a cabo dichas actividades (previo permiso), además de construir, operar y ser propietarios de

ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

Adicionalmente, por disposición del artículo 9º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, tanto las actividades comprendidas dentro de la industria petrolera, como aquellas en donde los sectores social y privado pueden participar, previo permiso, son de la exclusiva jurisdicción federal; por lo tanto, únicamente el gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación que las rijan.

Asimismo, el artículo 16 de la Ley Reglamentaria establece que la aplicación de dicha ley corresponde a la Secretaría de Energía, con la participación que esté a cargo de la Comisión Reguladora de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias.

Al momento de entrar en vigor el decreto de reformas a la Ley Reglamentaria la Comisión Reguladora de Energía no tenía facultades de regulación en materia de gas. Como se expuso, esta Comisión existía como un órgano técnico-consultivo de la Secretaría de Energía en materia de energía eléctrica. De ahí la necesidad de modificar el marco jurídico con el fin de otorgarle las atribuciones necesarias para actuar como un ente regulador tanto en materia de electricidad como en gas.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

El Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de la Comisión Reguladora de Energía, propuso dotar a éstas con las atribuciones necesarias para regular la participación de los particulares en la industria eléctrica y del gas natural, así como las relaciones entre éstos y las entidades públicas del sector energético. Dicha iniciativa de ley señala que la acción reguladora deberá ejercerse con un claro sentido promotor, no limitando, más bien fomentando el desarrollo eficiente de las actividades reguladas.

En materia de electricidad, la iniciativa propone la participación de la Comisión Reguladora de Energía en la aprobación, modificación, ajuste y reestructura de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica, así como su intervención en el ámbito de sus atribuciones, con el fin de que los particulares tengan igualdad de oportunidades y fomentar así la generación externa de energía eléctrica.

En materia de gas, el Ejecutivo Federal apunta la conveniencia de que la Comisión Reguladora de Energía apruebe los términos y condiciones para la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas, tanto por los organismos descentralizados del sector energético como empresas privadas, y de las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo, determinando asimismo los precios y tarifas aplicables a dichos servicios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva.

La iniciativa de ley hace referencia a las facultades genéricas de la Comisión Reguladora de Energía, tales como aquellas relativas a la inspección y vigilancia que le permitirán requerir información, citar a comparecer a quienes realicen actividades reguladas y ordenar visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones aplicables, la seguridad en las instalaciones y la eficiencia de los servicios.

Del mismo modo, la iniciativa propone la creación de un registro público declarativo y con fines de publicidad, en donde se inscribirán los actos que expida la Comisión Reguladora de Energía, los procedimientos para la solución de controversias y demás información relevante relacionada con las actividades reguladas.

Finalmente, la iniciativa establece los principios relativos al tendido de los ductos para la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas. La Comisión Reguladora de Energía, en coordinación con otras autoridades competentes, aprobará el trazado y promoverá los actos jurídicos que se requieran para el tendido de los ductos.

III. LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

La Ley de la Comisión Reguladora de Energía se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 1995. Esta Ley concentra en ella los instrumentos de regulación que se encontraban dispersos en diversas entidades y dependencias.

El artículo primero de la Ley, congruente con el decreto de creación, establece que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, es decir, que la ley no crea a la Comisión, toda vez que ésta había sido creada anteriormente por el decreto presidencial de 1993. Sin embargo, como un elemento adicional al decreto de creación, dicho artículo dispone que la Comisión gozará de autonomía técnica y operativa en los términos de dicha ley, por lo que se dejar

de ser una unidad administrativa de la Secretaría de Energía, se convierte en un órgano con autoridad resolutoria.

1. *Actividades reguladas*

El artículo 2 de la ley dispone que la Comisión tendrá por objeto el desarrollo eficiente de las actividades reguladas, tanto en materia de gas como en electricidad. Por actividades reguladas debemos entender:

En materia de electricidad

- a) El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- b) La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- c) La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- d) Los servicios de transmisión de energía eléctrica entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los permisionarios;

En materia de gas

- a) Las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo;
- b) El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables para interconectar su explotación y elaboración;
- c) La distribución de gas natural, y
- d) El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo.

Adicionalmente, el artículo 2 establece que para el cumplimiento de su objeto, la Comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

El citado artículo 2, de manera genérica, establece aquellas actividades que están sujetas a regulación, ya sea que se lleven a cabo por los organismos descentralizados del sector energético o por las empresas de los sectores social o privado.

Las actividades reguladas en materia de electricidad tienen su origen en las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a la

expedición de su reglamento. Antes de que entrara en vigor la ley que se comenta, estas actividades estaban reguladas por la Secretaría de Energía, en donde la participación de la Comisión Reguladora de Energía se limitaba a dar una opinión técnica a dicha dependencia. Por virtud de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, ahora estas actividades se consideran dentro de su ámbito de regulación.

En materia de gas, las actividades reguladas tienen su origen en las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo, aun cuando siguen siendo parte de la industria petrolera, y por lo tanto Petróleos Mexicanos es el único que puede realizarlas, se consideran actividades reguladas para permitir la libre concurrencia de los sectores social y privado en las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos energéticos.

No obstante las ventas de primera mano de gas licuado de petróleo, ésta es una actividad regulada por la Comisión Reguladora de Energía, por tratarse de un energético que compite directamente con el gas natural, cuando no sea transportado o distribuido por medio de ductos, por atribución específica del reglamento interior de la Secretaría de Energía, corresponde a esta dependencia su regulación.

El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos es también una actividad que por sus características se asemeja al transporte y la distribución de gas natural y, por lo tanto, debe ser considerada como una actividad regulada sujeta al régimen de permisos, no obstante no exista aún una reglamentación específica para esta actividad, la normatividad aplicable son los principios generales contenidos en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

2. *Atribuciones*

El artículo 3 de la Ley, enumera las atribuciones de la Comisión, las que podemos agrupar en comunes, en materia de energía eléctrica, y en materia de gas:

Comunes

a) Otorgar y revocar permisos y autorizaciones que se requieran para la realización de actividades reguladas;

- b) Aprobar modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas;
- c) Expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas;
- d) Llevar un registro declarativo y con fines de publicidad;
- e) Actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas;
- f) Imponer sanciones administrativas;

En materia de energía eléctrica

- a) Participar en la determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;
- b) Aprobar los criterios y bases para determinar costos de conexión;
- c) Aprobar la metodología para la determinación de los cargos por servicios de transmisión;
- d) Vigilar el proceso de adquisición de energía eléctrica para el servicio público;
- e) Opinar sobre la adición o sustitución de capacidad del sistema eléctrico nacional.

En materia de gas

- a) Aprobar los términos y condiciones para las ventas de primera mano de gas, y para la prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución.
- b) Expedir las metodologías y autorizar el precio máximo del gas, y las tarifas de transporte, almacenamiento y distribución.

3. Organización

La Comisión Reguladora de Energía está integrada por cinco comisionados, incluyendo al presidente, son designados por el titular del Ejecutivo Federal a propuesta del secretario de Energía.

Los comisionados son designados por periodos escalonados de cinco años renovables y sólo pueden ser destituidos por causa grave.

Los comisionados deliberan en forma colegiada y deciden los asuntos por mayoría de votos. El presidente tiene voto de calidad en caso de empate. Sus resoluciones son inscritas en el Registro Público de Actividades Reguladas.

4. *Disposiciones administrativas*

El artículo 8 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, en relación con la fracción XIV del artículo 3 de dicha ley, faculta a la Comisión para expedir disposiciones administrativas de carácter general, tales como criterios de aplicación general, lineamientos generales y metodologías, que deberán observar las personas que realicen actividades reguladas.

El reglamento de gas natural establece con el nombre de directivas a las disposiciones administrativas de carácter general, y en el artículo 110 se encuentra normado el procedimiento para la expedición de directivas, a través de consulta pública.

La Comisión Reguladora de Energía ha expedido las siguientes directivas en materia de gas natural:

- Directiva sobre la determinación de precios y tarifas para las actividades reguladas en materia de gas natural, DIR-GAS-001-1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1996;
- Directiva de contabilidad para las actividades reguladas en materia de gas natural, DIR-GAS-002-1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 1996, y
- Directiva sobre la determinación de las zonas geográficas para fines de distribución de gas natural, DIR-GAS-003-1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 1996.

5. *Reglas de arbitraje*

Por lo que hace a las reglas de arbitraje, el artículo 9 de la ley establece que, sin perjuicio de las acciones que procedan, las controversias que se presenten en las actividades reguladas podrán resolverse a elección de los usuarios o solicitantes de servicios, mediante el procedimiento arbitral que propongan quienes realicen dichas actividades o el fijado por la Comisión.

De esta manera, los usuarios o solicitantes de los servicios podrán recurrir a los tribunales competentes, o bien podrán optar por el arbitraje que propongan quienes realicen actividades reguladas, cuyas reglas de procedimiento deberán quedar inscritas en el Registro Público de la Comisión. A falta de inscripción, establece el artículo 9, se entenderá que el procedimiento propuesto es el determinado por la Comisión, el cual se ajustará a las disposiciones del título cuarto del libro quinto del Código de Comercio y se sustanciará ante la propia Comisión.

Por otro lado, sólo los usuarios o solicitantes de servicios que no sean consumidores podrán acudir a las normas de arbitraje arriba mencionadas, toda vez que el tercer párrafo del artículo que se comenta establece que los usuarios o solicitantes de servicios que tengan el carácter de consumidores en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, resolverán sus controversias conforme a lo establecido en dicha Ley.

6. *Declaratoria de utilidad pública*

Conforme al artículo 10 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, el otorgamiento de permisos para la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas implica la declaratoria de utilidad pública para el tendido de los ductos, de conformidad con el trazado aprobado por la Comisión, en coordinación con las demás autoridades competentes.

Lo anterior es congruente con el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en donde se declara de utilidad pública las actividades de construcción de ductos; sin embargo, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía acota tal disposición a la construcción de aquellos ductos que sean destinados a la prestación de servicios, no así a la construcción de ductos para usos propios.

Asimismo, la Comisión tendrá que autorizar el trazado en coordinación con las demás autoridades que puedan ser competentes para que la construcción del ducto respectivo tenga el carácter de utilidad pública.

7. *Recurso de reconsideración*

Por último, contra los actos de la Comisión Reguladora de Energía, en la vía administrativa sólo podrá interponerse el recurso de reconsideración, el cual se resolverá por la propia Comisión conforme a las disposiciones del título sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el título sexto, establece las normas bajo las cuales deberán ser sustanciados los recursos de revisión, mismos que son presentados ante la autoridad que emitió el acto impugnado y son resueltos por el superior jerárquico.

El recurso de reconsideración, previsto en la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, faculta a la Comisión a reconsiderar sus propios actos, sin que la Secretaría de Energía, por ser su superior jerárquico, revise

las resoluciones de la Comisión. No obstante lo anterior, el procedimiento previsto para interponer y resolver sobre el recurso de reconsideración es el establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el título sexto, que se refiere al recurso de revisión.

IV. CONCLUSIÓN

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la Ley de la Comisión Reguladora de Energía representa el instrumento jurídico idóneo para concentrar los instrumentos de regulación de las actividades relacionadas con las industrias de los sectores de energía eléctrica y de gas natural.

Al mismo tiempo, la ley procura generar un ámbito de transparencia, al favorecer el procedimiento de expedición de directivas mediante un proceso de consulta pública, para así generar la certeza jurídica necesaria entre permisionarios, usuarios e inversionistas.

Del mismo modo, la ley garantiza la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía, a través del recurso de reconsideración, sin que sea una instancia jerárquica la que revise las decisiones de la propia Comisión.

Todos los factores antes mencionados contribuyen a que se establezca un marco legal claro, predecible y transparente que sirva de base para el marco institucional autónomo y estable para proveer de certidumbre a los inversionistas.